

УДК 352/354-1:303.052

**А. Г. АРТЕМЕНКО**

**ПРИНЦИПИ СИСТЕМНОСТІ У ВЗАЄМИНАХ  
ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ МАЛОГО МІСТА УКРАЇНИ  
ІЗ ЗАКОНОДАВЧОЮ ТА ВИКОНАВЧОЮ ГІЛКАМИ ВЛАДИ**

*Наведено приклади порушень принципів місцевого самоврядування з боку органів законодавчої та виконавчої гілок влади. Розкрито фактор значущості територіальної громади малого міста України у визначенні публічного статусу місцевого самоврядування. Показано важливість проведення адміністративно-територіальної реформи. Визначено ознаки різниці діяльності місцевого самоврядування в європейських країнах та в Україні як наслідки відмінностей, що пов'язані з його статусом.*

*In the article the examples of violations of principles of local self-government are presented from the side of bodies of legislative and executive branches of power. The factor of meaningfulness of territorial society of small city of Ukraine is exposed in determination of public status of local self-government. Importance of implementation of administrative-territorial reform. Signs of difference of activity of local self-government in the European countries and in Ukraine are definite as consequences of differences which are related to his status.*

**Ключові слова:** територіальна громада, статус, адміністративно-територіальна реформа, принцип системності, взаємодія, комунальна власність, соціальна активність, пряме виборче право.

Аналіз чинників, що впливають на характер взаємин законодавчої та виконавчої гілок влади з органами місцевого самоврядування, за великим рахунком, відбиває статус та роль місцевого самоврядування в системі публічних відносин. Чітке визначення цього статусу, його порівняння, з урахуванням українських особливостей, з відповідним статусом в європейських країнах повинно дати поштовх для невідкладного початку реалізації реформи місцевого самоврядування, проведення обов'язкових супроводжувальних реформ, а також установлення послідовності підходів у процесі комплексного реформування.

Ролі та статусу місцевого самоврядування в Україні в сучасному науковому світі присвячено досить багато досліджень. Зокрема, це роботи Л. Савченка [18], Ю. Крестевої [14], П. Любченка [16], О. Батанова [10], В. Бичихіна [11], В. Кравченка [13], В. Куйбіди [15]. Переважна більшість робіт з цієї тематики стосується огляду проблем всередині системи місцевого самоврядування. Разом з тим визначаються й шляхи їх вирішення. Однак вітчизняна фахова аналітика статусу місцевого самоврядування з погляду його відносин з іншими суб'єктами публічного управління на сьогодні не відносить до предмета ретельного аналізу.

У статті доведено, що визначення ролі й статусу місцевого самоврядування в системі публічного управління нерозривно пов'язане зі статусом територіальної громади поселення, зокрема малого міста. Порушення принципу системності у відношеннях законодавчої та виконавчої гілок влади до місцевого самоврядування підтверджується конкретними прикладами. У статті зроблено спробу показати негативні наслідки такого порушення та довести, що відновлення принципу системності у відносинах місцевого самоврядування з гілками законодавчої та виконавчої влади є одним з головних об'єктів реформи місцевого самоврядування.

Метою статті стало визначення головних напрямків реформування адміністративних і суспільних відносин на основі аналізу статусу та ролі місцевого самоврядування у країні з погляду характеру відносин законодавчої та виконавчої гілок влади до влади територіальних громад.

Ст. 71 Конституції України [1] встановлюється, що вибори в Україні відбуваються на основі загального, рівного, прямого виборчого права. “Пряме виборче право”, згідно з юридичним тлумаченням цього поняття, – це встановлена законодавством можливість громадян безпосередньо обирати депутатів.

Ст. 156 Конституції України [1] визначає особливу процедуру внесення змін до розділів I, III та XIII Основного Закону, а саме: “законопроект про внесення змін до розділу I “Загальні засади”, розділу III “Вибори. Референдум” і розділу XIII “Внесення змін до Конституції України” подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України” [Там же]. Тобто право зміни принципів виборчого права в Україні належить виключно народові України.

Однак загальновідомий перехід до пропорційної системи виборів до Верховної Ради України та до місцевих рад поставив під сумнів фактичну наявність, у даному разі, прямого виборчого права, оскільки кожний кандидат у депутати переймається вже не тим, чи проголосує за нього конкретний виборець, а здебільшого тим, чи потрапить він до прохідної частини передвиборчих списків тієї чи іншої політичної сили, за яку виборці і віддають свої голоси.

У зв'язку з цим слід зауважити, що за пропорційної системи виборів ступінь спотворення принципу прямого виборчого права у випадку виборів до місцевих рад є більш високим, ніж у разі народного волевиявлення при формуванні Верховної Ради України. Ситуація взаємного впливу мешканців територіальних громад і депутатів місцевих рад цих громад є набагато більш вираженою, об'єктивно необхідною та стійкою, ніж аналогічні відносини між народними депутатами України та їх виборцями – громадянами України. Саме тому, звичайно, за таких умов на місцевому рівні пропорційна система виборів не тільки не встановлює тісний початковий зв'язок по лінії “депутат місцевої ради – член територіальної громади”, а й навіть віддаляє депутата місцевої ради від виборця, зменшує його відповідальність перед членами своєї громади, нівелює якість відносин між депутатом та конкретним мешканцем села, селища або міста. І найбільш гостро ця проблема виражена на рівні малого міста.

Виходячи з цього, доволі дивним видається зміст ст. 5 Закону України “Про

вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” [2], в якій стверджується, що “громадяни України ... *безпосередньо* (курсив наш – А.А.) обирають депутатів ... шляхом голосування за кандидатів у депутати, включених до виборчих списків місцевих організацій партій (блоків) у багатомандатних округах ...”, адже ознайомлення з іменами більшості з “обраних громадянами”, а точніше сказати, призначених партіями та блоками депутатів для мешканців територіальних громад відбувається вже після проведення таких виборів. Ситуація з прийняттям цього Закону тільки зайвий раз доводить, що законотворча діяльність нерозривно пов’язана з політичною доцільністю. Авторами прийнятого Верховною Радою законопроекту від “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” 19 вересня 2002 р. № 2211 були представники однієї з політичних сил, фракція якої на той час домінувала в парламенті [8]. Цілком зрозуміло, що заради зміцнення позицій цієї політичної сили в регіонах, органах місцевого самоврядування й було ініційовано розгляд і прийняття цього законопроекту, що запроваджував пропорційну систему виборів на місцевому рівні.

Непрямим доказом наявності політичної доцільності в цьому процесі стає аналіз “карти” проходження законопроекту за стадіями розгляду у Верховній Раді України. Уперше одержаний парламентарями у вересні 2002 р. цей законопроект залишався без розгляду аж до березня 2004 р. І тільки з цього часу, коли, можна сказати, неофіційно розпочалася передвиборча президентська кампанія 2004 р., буквально впродовж одного місяця його було ухвалено Верховною Радою України та підписано Президентом України. Як видно, заручником інтриг політичних сил стає й місцеве самоврядування. Доказом цьому є вищенаведена ситуація.

Підтвердженням порушень принципів місцевого самоврядування з боку органів виконавчої влади є й прийняття Верховною Радою України законів про державний бюджет на відповідний рік зі статтями, що прямо вказують на потребу обмеження чисельності працівників органів місцевого самоврядування шляхом затвердження Кабінетом Міністрів України типових штатів.

Співність щодо наявності такої норми в цих законах, актуальність цього питання підтверджується тим, що скасування обмежень щодо чисельності працівників і структури органів місцевого самоврядування все ж таки відбувається. Прикладом може слугувати Закон України “Про державний бюджет України на 2007 рік”, в якому у ст. 86 початкової редакції справді зазначалося, що “чисельність працівників органів місцевого самоврядування встановлюється відповідною радою в межах загальної чисельності, визначеної типовими штатами, затвердженими Кабінетом Міністрів України”, однак уже в редакції з першими змінами до цього закону, цей абзац було виключено [3]. Відповідно й призупинено дію постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження типових штатів органів місцевого самоврядування” від 7 лютого 2007 р. № 174 [7].

Якщо проаналізувати з цього погляду Закон України “Про державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України”, то ця тенденція не тільки продовжується, а й посилюється [4]. Доказом цього є пункт 89 розділу II цього Закону, де вносилися доповнення до статті 10 Закону України “Про

місцеве самоврядування в Україні” [5] щодо загальної чисельності працівників органів місцевого самоврядування, що мала встановлюватися відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, а також зміни до інших статей Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, згідно з якими питання структури та чисельності органів місцевого самоврядування мали вирішуватися з обмеженнями “відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України” [Там же]. І в результаті знов таки скасування: ці зміни було визнано неконституційними згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 22 травня 2008 р. № 10-рп/2008 [9].

У ст. 47 Закону України “Про державний бюджет України на 2009 рік” [6] спостерігаємо, наприклад, ігнорування ст. 34 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [5], оскільки факт установлення права для місцевого самоврядування “встановлювати збільшені норми на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу особам, які мають право на пільги та житлові субсидії відповідно до законодавства, за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів” входить у протиріччя з фактом визначення Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” власних (самоврядних) повноважень, одним з яких є “встановлення за рахунок власних коштів і благодійних надходжень додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення” [5].

Таких прикладів можна було б віднайти багато, і не лише в законах про державний бюджет на відповідний рік, а це значить, що при складанні та розгляді проектів законів України, де встановлюються певні норми щодо діяльності органів місцевого самоврядування, з наявної законодавчої бази, що регламентує діяльність органів місцевого самоврядування, і, перш за все, – Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [Там же], не беруться до уваги та не аналізуються основні системні положення.

Відповідь на запитання про наявність такої безсистемності у взаєминах законодавчої влади і місцевого самоврядування стає зрозумілою при розгляді чинних правових меж для основних категорій місцевого самоврядування. Механізми практичної діяльності територіальної громади як первинного суб’єкта місцевого самоврядування згідно з ч. 3 ст. 140 Конституції України [1] законодавчо не визначено. Наприклад, Конституцією України “територіальній громаді надано права володіння певними матеріально-технічними засобами, але на практиці механізму використання громадою власного майна не існує: громада не має статусу юридичної особи. Крім того, українське законодавство не передбачає державної реєстрації територіальних громад. Як наслідок, в Україні є статистичні дані щодо кількості місцевих рад, інших самоврядних органів, проте статистики територіальних громад як основного та первинного суб’єкта місцевого самоврядування в Україні немає” [17].

Політика визначення статусу об’єктів комунальної власності, що є однією з основних передумов посилення ресурсної бази місцевого самоврядування, також не проводилася.

Внаслідок цієї невизначеності, а також через проведену приватизаційну політику переважна більшість прибуткових підприємств України була виведена з власності територіальних громад та передана приватним власникам. Наступним

кроком, як правило, була реструктуризація приватизованих підприємств, унаслідок якої вся соціальна сфера цих підприємств передавалася у комунальну власність. Цей процес проходив поза волею муніципальної влади, ресурси місцевому самоврядуванню під додаткові соціальні зобов'язання державою не передавалися. Відтак, залежність місцевого самоврядування ще більше посилилася [Там же].

Це лише приклади того, що відсутність законодавчого визначення кожної з цих найосновніших вищенаведених ситуацій уже автоматично створює безсистемність у відносинах із суб'єктами місцевого самоврядування, основними представниками яких є територіальні громади малих міст.

У переліку чинників, що впливають як на безсистемне відношення до місцевого самоврядування з боку законодавчої та виконавчої гілок влади, так і на відсутність ознак системності в діях самих органів місцевого самоврядування, особливе місце посідає невідповідність чинного адміністративно-територіального устрою потенційній діяльності та можливостям органів місцевого самоврядування. Правильно ж проведена адміністративно-територіальна реформа розкриває шлях для обґрунтованого розподілу повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, що, у свою чергу, слугує підставою для проведення виваженої бюджетної реформи, коли відбувається такий розподіл бюджетних коштів між територіальними громадами, де враховується не тільки фактичний фінансовий стан місцевого бюджету громади, а й можливість виконання нових завдань, перед якими постане система місцевого самоврядування в результаті перегляду повноважень для органів місцевого самоврядування в бік їх збільшення.

Узагалі, питання впливу державної влади на місцеве самоврядування має цілу низку підвалин, і, як справедливо зазначається одним з авторів таких досліджень І. Бодровою, “такий вплив залежить від цілої низки чинників – ступеня реалізованості принципів демократичної соціальної правової держави та громадянського суспільства, розвиненості самого інституту місцевого самоврядування, концептуальних засад обраної моделі організації публічної влади, форми державного устрою, рівня політико-правової культури в суспільстві та державі та ін.” [2].

При розгляді чинників, що впливають на залежність місцевого самоврядування від державної влади, неможливо не звернути увагу на ті риси у відносинах всередині суспільства, якість вираження яких в Україні помітно відрізняється від подібної в європейських країнах. Проведення аналізу з цього погляду має підвести до конкретизації критеріїв побудови моделі відносин державної влади і місцевого самоврядування та можливості їх реального закріплення в системі публічної влади України як держави, яка має свої, відмінні від європейських, особливості.

Головне – це позиція місцевого самоврядування в системі публічного управління. Ключове місце, яке посідає цей інститут влади в європейських країнах, зумовлене пріоритетністю його розвитку, у чому зацікавлені як самі територіальні громади, так і виконавча гілка влади. Інтерес сталих, насамперед у правовому відношенні територіальних громад є, в даному разі, життєво важливим, безпосереднім, а виконавча влада, діяльність якої підконтрольна саме суспільству, лише сприяє його реалізації. В Україні, за умови правової невизначеності територіальних громад, слабкості громадянського суспільства по суті відсутня мотивація для посилення позиції

місцевого самоврядування в системі публічного управління.

Решта ознак, за якими очевидна відмінність діяльності місцевого самоврядування в європейських країнах та в Україні, є наслідком відмінності його статусу в межах цього порівняння. До цих ознак належать такі важливі чинники, як наявність або відсутність поділу міст на міста обласного та районного значення, малі міста, встановлення оптимальної кількості рівнів управління, закріплення стабільної фінансової бази для місцевих громад, альтернатива управлінню фінансовими потоками місцевих громад з боку Держказначейства і, звичайно, наявність делегування повноважень з боку держави тільки за умови виділення необхідних фінансових ресурсів.

Передумовою того, щоб суспільство об'єктивно постало перед фактом значущості територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, повинна бути кардинальна політика реформування адміністративних і суспільних відносин.

Двома великими та важливими напрямками цієї політики є, з одного боку, адміністративно-територіальна реформа, яка необхідна для побудови нової матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування, а з іншого – реформа відносин влади і насамперед органів місцевого самоврядування з самими членами територіальних громад, метою якої має бути закріплення у свідомості мешканців міст, селищ і сіл потреби їхньої соціальної активності, участі в організації та проведенні громадських слухань, роботі громадських організацій, висловлення пропозицій щодо побудови відносин з органами місцевого самоврядування за принципами можливості отримання якісних муніципальних послуг тощо. Тільки при комплексному та паралельному застосуванні обох підходів можлива поступова зміна якості суспільних відносин на користь установа пріоритетності інтересів територіальних громад у суспільстві.

Супутником утілення задумів стратегічного бачення взаємовідносин на місцевому рівні неодмінно має бути виховання та становлення місцевої еліти, тобто тих людей, постійні інтереси яких пов'язані зі спільними громадськими справами, адже мати статус депутата місцевої ради ще далеко не значить усвідомлювати роль лідера територіальної громади.

Якщо ж розглядати питання потреби територіальної реформи, то треба погодитися з тим, що сучасний “адміністративно-територіальний устрій характеризується високим ступенем централізації публічних функцій і концентрації ресурсів на районному та обласному рівнях. Питома вага місцевих бюджетів у зведеному державному бюджеті – 40 %, питома вага обласних бюджетів у загальному обсязі місцевих бюджетів – 38 %, питома вага бюджетів міст обласного значення – 47 %, районних бюджетів – 15 % (питома вага бюджетів сіл, селищ, міст районного значення у зведеному районному бюджеті складає 15 – 20 %). Тобто під час планування до бюджетів міст обласного значення свідомо закладається в три рази більше коштів, ніж до районних бюджетів, у той же час у селах, селищах, малих містах проживає понад 60 % населення України” [19]. З іншого боку, десятки тисяч різних за розмірами міст, містечок, сіл і селищ є неспроможними самостійно управляти та фінансувати місцеві державні послуги. Більше того, очевидною проблемою в такій ситуації є невідповідність бюджетної спроможності поселення

щодо утримання об'єктів соціально-культурної сфери величині або кількості таких об'єктів, що знаходяться в цьому поселенні і розраховані на значну кількість відвідувачів. Виходячи з цього, затягування адміністративно-територіальної реформи є питанням національної безпеки Української держави.

Подальші розвідки будуть присвячені комплексному дослідженню механізмів реалізації адміністративно-територіальної реформи, її особливостей стосовно малих міст України, паралельному аналізу механізмів реформування владних відносин з метою вироблення конкретних дій у напрямку підвищення статусу та значущості територіальних громад.

#### Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
2. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 6 квітня 2004 р. № 1667-IV. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
3. Про Державний бюджет України на 2007 рік : Закон України від 19 грудня 2006 р. № 489-V. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
4. Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 28 грудня 2007 р. № 107-VI. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
6. Про Державний бюджет України на 2009 рік : Закон України від 26 грудня 2008 р. № 835-VI. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
7. Про затвердження типових штатів органів місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2007 р. № 174. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
8. Проект Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 19 вересня 2002 р. № 2211. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
9. Рішення Конституційного Суду України від 22 травня 2008 р. № 10-рп/2008 у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України “Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1-4, 6-22, 24-100 розділу II Закону України “Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” (справа щодо предмета та змісту Закону про Державний бюджет України) . – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
10. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : [монографія] / О. В. Батанов. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с.

11. Бичихін В. М. Місцеве самоврядування і самоврядна діяльність територіальних громад: до пошуку джерел суперечностей / В. М. Бичихін // Філософський альманах. – К. : Центр духовної культури. – 2004. – № 43.

12. Бодрова І. І. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування: конституційно-правовий аспект / І. І. Бодрова // Фонд місцевої демократії (м. Харків). – Режим доступу : URL : <http://www.fmd.org.ua/Programs/samovraduvannia/samovradpublications/128/>.

13. Кравченко В. І. Територіальна громада та проблеми визначення її правового статусу / В. І. Кравченко // Роль громадських організацій та інших неурядових структур у становленні і розвитку місцевого самоврядування в Україні. – К. : Атіка, 2003. – С. 72.

14. Крестева Ю. В. Інститут місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 / Ю. В. Крестева ; Донецький національний ун-т. – Донецьк, 2002.

15. Куйбіда В. Поняття місцевого самоврядування в Україні / В. Куйбіда, В. Чушенко // Право України. – 1998. – № 5. – С. 17–21.

16. Любченко П. М. Місцеве самоврядування в системі інститутів громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект. : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 / П. М. Любченко ; НЮА України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2007.

17. Місцеве самоврядування в Україні: на межі оптимізму та песимізму // Юридична газета. – 2004. – Режим доступу : URL : <http://social.kharkov.ua/page.php?id=43>.

18. Савенко Л. О. Статус інституту місцевого самоврядування у вимірах сучасної комунікативної парадигми : дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.04 / Л. О. Савенко ; ХарПІ НАДУ. – Х., 2005.

19. Хоруженко О. Проведення адміністративно-територіальних реформ базового рівня / О. Хоруженко // Сумське інтернет-телебачення SumyNews TV / Center for Regional Policy Studies. – Режим доступу : URL : <http://www.sumynews.tv/txt/index.php/2009-09-23-11-49-11/2009-09-23-12-03-25/60-2009-08-15-14-36-34?start=1>

*Надійшла до редколегії 10.06.2010 р.*